Hans-Günther Parplies

Deutschland nach den Verträgen

Hans-Günther Parplies

Deutschland nach den Verträgen

Eine Untersuchung zur Rechtslage
nach den Ostverträgen unter Berücksichtigung
des Grundvertragsurteils und des Beschlusses des
Bundesverfassungsgerichts vom 7. Juli 1975

Herausgeber:
Landsmannschaft Ostpreußen e. V., Hamburg

Druck und Herstellung:
Gerhard Rautenberg, 295 Leer (Ostfriesland)
2. Aufl., 1976

Zum Geleit

Die politisch schwierige Lage Deutschlands nach Beendigung des Zweiten Weltkrieges, die Teilung des Reiches und die Unterstellung der östlichen Landesteile unter fremde Verwaltung haben zur Folge, daß viele Kreise aus dem Bereich der Politik und der Publizistik diesen völkerrechtswidrigen Zustand als eine unabänderliche Tatsache hinstellen. Insbesondere wird der Eindruck erweckt, daß durch den Abschluß der sogenannten Ostverträge die deutschen Ansprüche auf staatliche und territoriale Einheit untergegangen seien.

Das Bundesverfassungsgericht hat demgegenüber in dem grundlegenden Urteil vom 31. Juli 1973 sowie auch erneut in seinem Beschluß vom 7. Juli 1975 diejenigen Maßstäbe gesetzt, die für die Staatsorgane im innerstaatlichen Bereich bei der Behandlung der deutschen Frage verbindlich sind. An ihnen hat sich auch die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland auszurichten.

Die vorliegende Schrift soll einer Entwicklung entgegenwirken, die zur freiwilligen und endgültigen Preisgabe deutscher Rechtspositionen führen könnte. Dem politisch interessierten Leser soll ein Überblick über die Rechtslage an die Hand gegeben werden, der ihm auch die Auseinandersetzung mit den Gegnern deutscher Selbstbehauptung erleichtern kann.

Das Recht soll nicht nur Richtschnur innerstaatlichen Handelns sein; es muß auch — selbst wenn zeitweilig nicht durchsetzbar — die Grundlage der auf die Zukunft gerichteten Außenpolitik bleiben.

An diesem Grundsatz hält die Landsmannschaft Ostpreußen weiterhin fest. Sie wünscht dieser Publikation eine weite Verbreitung.

Hamburg, im November 1975

LANDSMANNSCHAFT OSTPREUSSEN

Der Sprecher

Bock

Zur Rechtslage nach den Ostverträgen unter Berücksichtigung des Grundvertragsurteils und des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 7. Juli 1975

Die Rechtslage Deutschlands war seit 1945 verwickelt und komplex. Es hat zu ihrer Bewältigung eine ganze Reihe verschiedenartiger wissenschaftlicher Deutungs- und Lösungsvorschläge gegeben. Mit der Annahme des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland war zwar der wissenschaftliche Theorienstreit nicht vollständig beendet. Aber durch die Grundentscheidungen der Verfassung und eine darauf fußende zwanzigjährige Staats- und Verwaltungspraxis, die durch eine im wesentlichen gleichlaufende Rechtssprechung getragen wurde, war doch eine praktisch unangefochtene rechtliche Position aufgebaut worden, der auch die Völkerrechtsgemeinschaft in vielfältiger Weise Rechtung trug. Die Bundesrepublik Deutschland begriff sich seitdem als der neu organisierte Kern des rechtlich fortbestehenden deutschen Gesamtstaates, mit dem sie rechtlich identisch ist und dessen territoriale und nationale Einheit wiederherzustellen sie kraft ihrer Verfassung verpflichtet ist.

Mit den beiden 1970 geschlossenen und 1972 in Kraft getretenen Ostverträgen von Moskau und Warschau und vollends seit dem 1973 ratifizierten[1]) Grundvertrag mit der „DDR" kamen diese in 25 Jahren gesamtdeutscher Nachkriegspolitik sorgsam gewahrten Positionen des fortbestehenden deutschen Gesamtstaates ebenso ins Wanken, wie das eigene Selbstverständnis dieses unseres Staates, der Bundesrepublik Deutschland, auf der Grundlage der Rechtskontinuität mit dem Deutschen Reich ins Zwielicht geriet. Die von der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland vorgegebene Aufgabe der Wiederherstellung des e i n e n Deutschland als Ziel aller deutschen Politik schien preisgegeben, der rechtliche Fortbestand des deutschen Gesamtstaates abgeschrieben. Prompt feierten längst verschollen geglaubte Theorien über den 1945 angeblich erfolgten Untergang Deutschlands als Rechtssubjekt fröhliche Urständ[2]), und das unbeirrte Eintreten für die Wiedervereinigung mußte sich den wohlfeilen Vorwurf der Entspannungsfeindlichkeit gefallen lassen.

Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem am 31. Juli 1973 ergangenen Urteil[3]) auf den Antrag der Bayerischen Staatsregierung auf Feststellung

---

1) BGBl. II S. 559
2) vgl. etwa Helmut Rumpf, Land ohne Souveränität, 2. Aufl., Karlsruhe (C. F. Müller) 1973
3) BVerfGE 36, 1 bis 37; im Folgenden kurz Grundvertragsurteil genannt

der Verfassungswidrigkeit des Grundvertrages mit der „DDR" Maßstäbe gesetzt, welche der weiteren Aushöhlung des Staatsbegriffs unserer Verfassung Einhalt gebieten und die durch die „neue Ostpolitik" unsicher gewordenen deutschlandrechtlichen Positionen verfassungsrechtlich festschreiben. Die verbindlichen Feststellungen des Gerichts binden jede künftige deutsche Politik. Es ist daher auch nicht verwunderlich, daß nach der unheilschwangeren Entwicklung der voraufgegangenen vier Jahre dieses Urteil wie eine Sensation gewirkt hat. Es hat der These vom rechtlichen Untergang Deutschlands den Boden entzogen, und es hat dem Wiedervereinigungsauftrag des Grundgesetzes wieder jenen verpflichtenden Rang für die deutsche Politik zugewiesen, welcher ihm nach der Konzeption unserer Verfassung zukommt.

Dementsprechend hat in der nun 25jährigen Geschichte der Bundesrepublik Deutschland selten ein Spruch des Bundesverfassungsgerichts ein derart breites Echo gleichermaßen in der allgemeinen Öffentlichkeit wie im politischen und ebenso im wissenschaftlichen Bereich gefunden wie das Urteil des Zweiten Senats vom 31. Juli 1973. Selbst in zahlreichen Staaten des Auslandes erfuhr der Karlsruher Spruch Aufmerksamkeit, und aggressive Kommentare in der russischen Presse erwiesen, welche Bedeutung auch die sowjetische Politik den Feststellungen des obersten deutschen Gerichts zur Deutschlandfrage beimißt.

Gemäß § 31 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht „binden die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie alle Gerichte und Behörden". Es ist ein Teil der klugen Rechtsfindung des Bundesverfassungsgerichts in diesem hochpolitischen Verfahren, daß es in dem besonderen Fall des Grundvertragsurteils[4]) diese Bindungswirkung des § 31 BVerfGG auf alle Teile der Entscheidungs*begründung* erstreckt hat. Im Rahmen dieser Untersuchung muß auf eine Erörterung dieser genialen Lösungsidee des Gerichts verzichtet und insoweit auf das einschlägige Schrifttum verwiesen werden[5]). Für den hiesigen Zusammenhang mag es genügen, bei den im folgenden zu behandelnden Ausschnitten aus der Urteilsbegründung sich dieser besonderen Bindungswirkung auch der Urteils*gründe* stets bewußt zu sein.

---

4) zum wechselvollen Verlauf des Verfahrens siehe die umfassende Dokumentation von Cieslar/Hampel/Zeitler, Der Streit um den Grundvertrag, München (Olzog), 1973

5) besonders instruktiv Otto **Kimminich:** Das Urteil über die Grundlagen der staatsrechtlichen Konstruktion der Bundesrepublik Deutschland, in DVBl. 1973 S. 657 ff. hier besonders S. 658 r. Sp.

I.

So vielfältig auch die Stellungnahmen im rechtswissenschaftlichen Schrifttum der Bundesrepublik waren, so ließen sie die gebietsrechtlichen Implikationen des Grundvertragsurteils doch weithin außer Betracht. Dieser Frage soll hier nachgegangen werden.

1. Der Fortbestand Deutschlands

Die zentrale Aussage des Urteils zu diesem Punkt ist zunächst die Feststellung des Gerichts, daß Deutschland als Rechtssubjekt weder 1945 noch später untergegangen ist. Im Urteil (Gründe B III 1)[6]) heißt es dazu:

> *„Das Grundgesetz — nicht nur eine These der Völkerrechtslehre und der Staatsrechtslehre! — geht davon aus, daß das Deutsche Reich den Zusammenbruch 1945 überdauert hat und weder mit der Kapitulation noch durch Ausübung fremder Staatsgewalt in Deutschland durch die alliierten Okkupationsmächte noch später untergegangen ist; ... Das Deutsche Reich existiert fort, ... besitzt nach wie vor Rechtsfähigkeit, ist allerdings als Gesamtstaat mangels Organisation, insbesondere mangels institutionalisierter Organe selbst nicht handlungsfähig."*

Die Feststellung, daß Deutschland als Ganzes rechtlich fortbesteht, besagt zwar unmittelbar noch nichts über die Grenzen dieses deutschen Gesamtstaats; aber sie ist u. a. eine unabdingbare Voraussetzung dafür, daß zum Beispiel auch die Oder-Neiße-Provinzen überhaupt noch zu Deutschland gehören *können.* Ohne ein rechtlich fortbestehendes Gesamtdeutschland gäbe es gar nicht die Möglichkeit, daß die Ostprovinzen noch dazu gehören. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Ausführungen im Grundvertragsurteil nicht im Hinblick auf die Oder-Neiße-Gebiete gemacht, sondern um klarzustellen, daß die „DDR" zu Deutschland gehört und im Verhältnis zur Bundesrepublik nicht als Ausland angesehen werden darf. Gleichwohl wird deutlich, wie diese Aussage eine entscheidende präjudizielle Bedeutung auch für die ostdeutsche Frage hat.

2. Die Offenhaltungspflicht

Die zweite entscheidende Aussage des Urteils neben der Feststellung, daß der deutsche Gesamtstaat rechtlich fortbesteht, ist im Zusammenhang mit der

---

6) = BVerfGE 36, S. 15 f.; zur Erleichterung des Auffindens der Zitate in anderen Wiedergaben des Urteils als in der amtlichen Entscheidungssammlung des Gerichts erscheinen im Text, in Klammern gesetzt, auch die jeweiligen Gliederungsziffern des Urteils

Gebietsfrage die Auslegung, welche Artikel 23 des Grundgesetzes durch das Gericht jetzt erfahren hat. Nach dieser Verfassungsbestimmung sind die Staatsorgane der Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, denjenigen Gebietsteilen Deutschlands, die bislang nicht zur Bundesrepublik gehören, die rechtliche Möglichkeit zum Beitritt zu unserer Verfassungsordnung offenzuhalten. Hierzu führt das Urteil (unter B V 4 der Begründung)[7] u. a. aus:

„*Art. 23 GG bestimmt: ‚Dieses Grundgesetz gilt* zunächst *im Gebiet der Länder* ... In anderen Teilen Deutschlands *ist es nach deren Beitritt in Kraft zu setzen.‘ Daß diese Bestimmung in einem inneren Zusammenhang mit dem Wiedervereinigungsgebot steht, liegt auf der Hand. Doch darauf kommt es hier nicht an. Die Bestimmung hat ihre* eigene *Bedeutung und gehört nach ihrem Inhalt zu den zentralen Vorschriften, die dem Grundgesetz ihr besonderes Gepräge geben. Sie besagt, daß sich die Bundesrepublik Deutschland als* gebietlich unvollständig *versteht, daß sie, sobald es möglich ist und die Bereitschaft anderer Teile Deutschlands zum Beitritt vorliegt, von sich aus kraft dieser Verfassungsbestimmung das dazu Nötige zu tun verpflichtet ist, und daß sie erst vollständig das ist, was sie sein will, wenn die (also* alle *— Zusatz des Verfassers) anderen Teile Deutschlands ihr angehören.*“

Dann folgt der wichtige Satz:

„*Art. 23 GG ist weder durch die politische Entwicklung überholt, noch sonst aus irgendeinem Grund rechtlich obsolet geworden. Er gilt unverändert fort.*“

„*Andere (aber eben nicht* die *anderen — Anm. des Verf.) Teile Deutschlands haben allerdings mittlerweile in der Deutschen Demokratischen Republik ihre Staatlichkeit gefunden ... Das heißt dann allerdings zugleich, daß keine der Vertragsbestimmungen dahin ausgelegt werden kann, daß die Bereitschaft (und Aufforderung) der Bundesregierung, das ihr gemäß Art. 23 GG zur Pflicht Gemachte zu verwirklichen, ein vertragswidriges Verhalten wäre. Diese Aufnahme der (jetzt nämlich* aller *— Anm. des Verf.) anderen Teile Deutschlands in* einen *freien deutschen Staat, der rechtlich auch nach Inkrafttreten des Vertrages möglich bleiben muß, ist die grundgesetzlich gebotene Rechtsauffassung, die der politischen Vorstellung der Deutschen Demokratischen Republik entgegenzusetzen ist, daß es eine Vereinigung nur in einem kommunistischen deutschen Staat der Zukunft geben dürfe.*“

Wie man sieht, ist das sehr sorgfältig durchkonstruiert: So oft vom Gebiet

---

7) = BVerfGE 36 S. 28/29

der „DDR" im Verhältnis zur Bundesrepublik die Rede ist, heißt es: andere (und nicht *die* anderen) Teile Deutschlands; wird jedoch von dem Ziel des gemäß Art. 23 wiederherzustellenden deutschen Gesamtstaates gesprochen, so lautet die Formel durchgängig, den — nämlich allen übrigen — Teilen Deutschlands ist von der Bundesrepublik aus die rechtliche Möglichkeit des Beitritts offenzuhalten.

Die Wortwahl ist eindeutig und führt notwendig zu dieser rechtlichen Folgerung: Etliche Teile Gesamtdeutschlands haben sich nach dem 1945 erfolgten Zusammenbruch der Organisation des Gesamtstaates in der Bundesrepublik Deutschland neu organisiert; andere (aber eben nicht die anderen) Teile haben in der „DDR" ihre Staatlichkeit gefunden. Es muß also denknotwendig jenseits dieser beiden Staatsgebilde noch weitere Teile Deutschlands geben. Das Bundesverfassungsgericht geht demnach also auch nach Inkrafttreten der Verträge von Moskau und Warschau weiterhin von einem territorialen Umfang Deutschlands aus, der über die von der Bundesrepublik und der „DDR" umfaßten Gebiete hinausreicht. Nachdem im Westen und Norden inzwischen alle Gebietsteile zurückgegliedert werden konnten, welche bei Kriegsende nach Staats- und Völkerrecht zum Deutschen Reich gehörten, kann es sich dabei im Jahre 1973, in dem das Urteil erging, also nur um Gebiete östlich von Oder und Lausitzer Neiße handeln.

Diese Gedankenkette zu verfolgen, hat das Urteil zwar ausdrücklich unterlassen, weil es im Zusammenhang des Grundvertrages mit der „DDR" darauf nicht ankam — vgl. Gründe B IV 3[8]): „Das Besondere dieses Vertrages ist, daß er zwar ein bilateraler Vertrag zwischen zwei Staaten ist . . ., aber zwischen zwei Staaten, die Teile eines noch immer existierenden, wenn auch handlungsunfähigen, weil noch nicht reorganisierten umfassenden Staates Gesamtdeutschland mit einem einheitlichen Staatsvolk sind, dessen Grenzen genauer zu bestimmen hier nicht nötig ist."

Aber es wäre weiter zu folgern: Da kein völkerrechtlicher Grund erkennbar ist, durch den — wenn man von einer gewissen Sonderbehandlung des Königsberger Gebietes im Potsdamer Abkommen hier einmal absieht — einzelne Teile der Oder-Neiße-Gebiete für Gesamtdeutschland rechtlich verlorengegangen sein könnten, kommt man auf dem Wege dieser Deduktion zu dem Schluß, daß Deutschland als Rechtssubjekt also mit dem Gebietsbestand seiner völkerrechtsgemäßen Vorkriegsostgrenze fortbestehen muß. Dem entspricht auch die Diktion, mit der das Urteil die Begriffe „Deutsches Reich" und „Deutschland" durchgängig synonym verwendet.

---

8) = BVerfGE 36 S. 23

3. Die Grenzformel

An diesem Punkt gewinnt nun im Rahmen der Aussagen des Urteils zur Gebietsfrage ein weiterer Gesichtspunkt Bedeutung. Gerade wegen der häufig über den entschiedenen Einzelfall hinausreichenden Bedeutung eines richterlichen Spruches ist es eine bewährte Übung deutscher Gerichtsbarkeit, nicht mehr in ein Urteil hineinzuschreiben, als für die Entscheidung des vorliegenden konkreten Falles — das wäre hier also der Grundvertrag — jeweils unbedingt erforderlich ist. Aber in diesem Falle ist das Bundesverfassungsgericht wohl aus erwogenen Gründen von dieser Regel abgegangen. Weil der Vertrag mit der „DDR" seinem Wesen und seiner ganzen Anlage nach eben ein Grundlagenvertrag ist, auf den eine Vielzahl von Folgeverträgen und -vereinbarungen aufbauen soll, hat das Gericht es für notwendig gehalten, eine Reihe von Grundsatzaussagen zur Deutschlandfrage aus verfassungsrechtlicher Sicht zu machen, auch wenn ein unmittelbarer Zusammenhang mit dem Grundvertrag auf den ersten Blick nicht immer sichtbar ist.

So findet sich im Urteil zum Grundvertrag, der an sich ja das Verhältnis der Bundesrepublik zur „DDR" regeln soll, unversehens, wenn auch ganz beiläufig, die Formel von den Grenzen des Deutschen Reiches nach dem Stande vom 31. Dezember 1937. Es mag gute Gründe für die bisherige Zurückhaltung des Verfassungsgerichts in dieser Frage gegeben haben. Denn schließlich handelt es sich dabei um einen von den alliierten Siegermächten einigermaßen willkürlich gewählten Zeitpunkt, der wohl vor allem auf eine Revision des sogenannten „Anschlusses" der Republik Österreich abzielte, damit — gleichsam nebenher — aber auch einige andere Gebiete ausschloß, für deren Zugehörigkeit zum Reich immerhin gute Rechtsgründe sprechen. Zu erinnern ist hier vor allem an das Memelland, dessen völkerrechtsgemäße Rückkehr zu Deutschland im Frühjahr 1939 von niemandem, auch von keiner der Signatarmächte der Memelkonvention, je bestritten worden ist[9]).

Wenn es also weise Selbstbescheidung gewesen sein mag, daß das Bundesverfassungsgericht sich in der Frage der Reichsgrenzen bisher nicht näher geäußert hat, muß um so mehr auffallen, daß nun in dem Grundvertragsurteil eigentlich ohne sichtbare Notwendigkeit die Formel von den Reichsgrenzen nach dem Stande vom 31. Dezember 1937 fällt. Es steht dort zwar nicht, daß dies die Grenzen desjenigen Deutschland seien, welches dem Grund-

---

[9]) Die Abtrennung des Memelgebietes von Nordostpreußen war durch Art. 99 des Versailler Vertrages verfügt und im einzelnen in der zwischen den ehemals verbündeten „Hauptmächten" (Frankreich, Großbritannien, Italien und Japan) sowie Litauen am 8. Mai 1924 in Paris unterzeichneten Memelkonvention geregelt worden. Die Rückgliederung erfolgte auf Grund des zweiseitigen deutsch-litauischen Staatsvertrages vom 23. März 1939 (RGBl. 1939, Teil II, S. 608).

gesetz zugrunde liegt. Aber dieser Schluß scheint immerhin zulässig, wenn es dort (unter B V 2 der Begründung)[10]) im Zusammenhang mit der Bewertung der rechtlichen Qualität der innerdeutschen Grenze, also der bisherigen Zonengrenze, wörtlich heißt:

„Es gibt Grenzen verschiedener rechtlicher Qualität: Verwaltungsgrenzen, Demarkationsgrenzen, Grenzen von Interessensphären, eine Grenze des Geltungsbereichs des Grundgesetzes, die Grenzen des Deutschen Reiches nach dem Stand vom 31. Dezember 1937, staatsrechtliche Grenzen und hier wiederum solche, die den Gesamtstaat einschließen und solche, die innerhalb eines Gesamtstaates Gliedstaaten (z. B. die Länder der Bundesrepublik Deutschland) voneinander trennen. Daß in Art. 3 Abs. 2 (des Grundvertrages — Anm. des Verf.) eine staatsrechtliche Grenze gemeint ist, ergibt sich unzweideutig aus dem übrigen Inhalt des Vertrages."

Man sieht unschwer, daß es einer derartigen Aussage in diesem Zusammenhang nicht zwingend bedurft hätte. Es hätte auch schlicht lauten können: „die Grenzen des Deutschen Reiches" ohne den Zusatz eines Datums oder „die völkerrechtlichen Grenzen des Deutschen Reiches"; es hätte auf die Erwähnung der Reichsgrenzen sogar ganz verzichtet werden können, ohne daß der unmittelbare Sinnzusammenhang darunter gelitten hätte.

Wenn hier indes auf so auffällig unauffällige Weise der Begriff der Reichsgrenzen von 1937 eingeführt wird, so fällt es schwer, das für einen puren Zufall zu halten. Es erscheint bei einem so sorgfältig durchgearbeiteten Urteil wahrscheinlicher, daß diese Einfügung nicht ohne Grund geschehen ist. Und der Grund könnte die Absicht sein, angesichts der Gefährdung, welche der Deutschlandbegriff überhaupt durch die Ostverträge erfahren hat, jetzt wenigstens diesen — von den vier Mächten bestätigten — Mindestbestand für Deutschland auch verfassungsrechtlich festzuschreiben.

Jedenfalls bleibt festzuhalten, daß die Erwähnung der Grenzen von 1937 unter der Prämisse „Es gibt Grenzen verschiedener rechtlicher Qualität" zumindest dahin verstanden werden muß, daß das Bundesverfassungsgericht diesen Grenzen eine aktuelle rechtliche (und nicht etwa nur historische) Bedeutung zumißt. Und das ist mehr, als mancher hierzulande nach den Ostverträgen zuzugeben bereit ist. In der Tat wird in einem II. Teil zu überprüfen sein, ob dieses Ergebnis der Analyse des Grundvertragsurteils vor den einschlägigen Bestimmungen der beiden Ostverträge von 1970 bestehen kann.

---

10) BVerfGE 36 S. 26

4. Das Wiedervereinigungsgebot der Verfassung

Zunächst ist in diesem Zusammenhang jedoch noch auf eine weitere bedeutsame Aussage des Urteils hinzuweisen, welche das innere Selbstverständnis und die staatsrechtliche Konstruktion der Bundesrepublik Deutschland betrifft: Im Anschluß an die Ausführungen zum Fortbestand Deutschlands, aus denen oben[11]) auszugsweise zitiert worden ist, hält der Senat zudem ausdrücklich an der Rechtsprechung des Gerichts zum Wiedervereinigungsauftrag des Grundgesetzes fest.

Das Wiedervereinigungsgebot als Verfassungsauftrag war vom Bundesverfassungsgericht 1956 im KPD-Verbotsurteil[12]) entwickelt und 1960 in einer Entscheidung zum Wehrpflichtgesetz[13]) noch einmal bestätigt worden. Auguren bezweifelten, daß diese strikte Verfassungsauslegung in der politischen Umwelt der siebziger Jahre aufrechterhalten würde. Das Gericht hat indes mit dem Grundvertragsurteil nicht nur an seiner Rechtsprechung festgehalten, sondern die aus dem Wiedervereinigungsgebot abzuleitenden Rechtsfolgen wesentlich präzisiert und eher noch verstärkt. Das Urteil knüpft (unter B III 2)[14]) zunächst an den Spruch von 1956 an, indem es ausführt: „Dem Vorspruch des Grundgesetzes kommt nicht nur politische Bedeutung zu, er hat auch rechtlichen Gehalt. Die Wiedervereinigung ist ein verfassungsrechtliches Gebot." Dann folgen „zur Präzisierung" umfangreiche Anweisungen des Gerichts für alle künftige Deutschland- und Ostpolitik der Bundesrepublik:

> *„Das bedarf in folgender Richtung hier noch einer näheren Präzisierung: Aus dem Wiedervereinigungsgebot folgt zunächst: Kein Verfassungsorgan der Bundesrepublik Deutschland darf die* **Wiederherstellung der staatlichen Einheit**[15]) *als politisches Ziel aufgeben, alle Verfassungsorgane sind verpflichtet, in ihrer Politik auf die Erreichung dieses Zieles hinzuwirken — das schließt die Forderung ein, den Wiedervereinigungsanspruch im Innern wachzuhalten, nach außen beharrlich zu vertreten — und alles zu unterlassen, was die Wiedervereinigung vereiteln würde . . ."*
>
> *„Die Abschätzung der Chancen ihrer Politik ist Sache der Bundesregierung und der sie tragenden parlamentarischen Mehrheit. Hier hat das Gericht weder Kritik zu üben noch seine Auffassung über die Aussichten*

---

11) siehe Seite 7
12) BVerfGE 5 S. 85 ff. (127)
13) BVerfGE 12 S. 51 (vom 20. 12. 1960)
14) BVerfGE 36 S. 17
15) Hervorhebung durch den Verfasser

der Politik zu äußern ... Eine Grenze, die allerdings das Bundesverfassungsgericht deutlich zu machen, zu bestimmen und u. U. durchzusetzen hat, liegt im Rechts- und Verfassungsstaat der Bundesrepublik Deutschland darin, daß die Verfassung verbietet, daß die Bundesrepublik auf einen Rechtstitel (eine Rechtsposition) aus dem Grundgesetz verzichtet, mittels dessen sie in Richtung auf Verwirklichung der Wiedervereinigung und der Selbstbestimmung wirken kann, oder einen mit dem Grundgesetz unvereinbaren Rechtstitel schafft oder sich an der Begründung eines solchen Rechtstitels beteiligt, der ihr bei ihrem Streben nach diesem Ziel entgegengehalten werden kann."

„... Das Grundgesetz verlangt aber, daß insoweit kein in ihm begründeter Rechtstitel preisgegeben wird, der jetzt oder später ein Argument zur Förderung des Bestrebens nach Wiedervereinigung bieten kann."

Die Bundesrepublik darf nach der Verfassung also auf keinen Rechtstitel aus dem Grundgesetz verzichten, mit dessen Hilfe sie in Richtung auf Wiedervereinigung und Selbstbestimmung wirken kann, gleichgültig, ob er gegenwärtig realisierbar erscheint oder nicht. Enthielte der Grundvertrag mit der „DDR" einen derartigen Rechtsverzicht, so hätte das Bundesverfassungsgericht ihn für verfassungswidrig erklären müssen. Das Gericht hat dem Grundvertrag jedoch eine Auslegung unterlegt, in der er mit dem Grundgesetz vereinbar ist, und es hat diese Auslegung für die Bundesrepublik für verbindlich erklärt. Damit ist verbindlich festgestellt, daß durch den Grundvertrag mithin kein verfassungsmäßiger Rechtstitel preisgegeben worden ist, der „jetzt oder später ein Argument zur Förderung des Bestrebens nach Wiedervereinigung bieten kann".

Der Grundvertrag mit der „DDR" darf von uns somit nur so ausgelegt werden, daß das Wiedervereinigungsgebot der Verfassung davon nicht beeinträchtigt wird. Es gilt auch nach Ostverträgen und Grundvertrag uneingeschränkt als Verfassungsgebot fort. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang ein weiteres Zitat aus dem gleichen Gedankengang des Urteils, wo es[16]) heißt:

„Daraus ergibt sich beispielsweise: Die klare Rechtsposition jeder Regierung der Bundesrepublik Deutschland ist: Wir haben von der im Grundgesetz vorausgesetzten, in ihm ‚verankerten' Existenz Gesamtdeutschlands mit einem deutschen (Gesamt-)Staatsvolk und einer (gesamt-)deutschen Staatsgewalt auszugehen."

---

16) BVerfGE 36 S. 19

An dieser Stelle wird ganz deutlich, wie das Wiedervereinigungsgebot des Grundgesetzes für das Bundesverfassungsgericht unmittelbar mit dem Begriff vom deutschen Gesamtstaat, nicht etwa nur mit der Bevölkerung in der „DDR", verknüpft ist. Und dieser deutsche Gesamtstaat umfaßt, wie oben unter Ziffer 2 gezeigt worden ist, *alle* Teile Deutschlands im Sinne von Art. 23 GG, also über die Länder in der „DDR" hinaus auch die Ostgebiete des Deutschen Reiches. Auch der Wiedervereinigungsauftrag unserer Verfassung bezieht mithin nach dem verbindlichen Spruch des Gerichts die Oder-Neiße-Gebiete in das Gebot mit ein, die staatliche Einheit Deutschlands wiederherzustellen.

5. Zusammenfassung

Als Zwischenergebnis der bisherigen Erörterungen kann demnach festgehalten werden: Das Grundvertragsurteil des Bundesverfassungsgerichts besagt zur Deutschlandfrage verbindlich:

> **Deutschland besteht in seinen völkerrechtsgemäßen Vorkriegsgrenzen fort, besitzt nach wie vor Rechtsfähigkeit, ist als Gesamtstaat mangels Organisation allerdings nicht handlungsfähig. Die Bundesrepublik Deutschland ist kraft ihrer Verfassungsbestimmung des Art. 23 GG verpflichtet, allen anderen Teilen dieses fortbestehenden deutschen Gesamtstaates die Möglichkeit zum Beitritt zu unserer Verfassungsordnung rechtlich offenzuhalten. Zum Territorium dieses deutschen Gesamtstaates gehören unverändert auch die Oder-Neiße-Gebiete. Über die Offenhaltungspflicht hinaus sind alle Staatsorgane der Bundesrepublik Deutschland kraft des Wiedervereinigungsgebots der Verfassung nach wie vor verpflichtet, in ihrer Politik unbeirrt auf die Wiederherstellung der Einheit dieses deutschen Gesamtstaates hinzuwirken, den Wiedervereinigungsanspruch im Innern wachzuhalten und nach außen beharrlich zu vertreten.**

II.

Nach der Untersuchung des Grundvertragsurteils auf den verfassungsmäßigen Staatsbegriff der Bundesrepublik Deutschland hin bleibt zu erörtern, inwieweit das Ergebnis dieser Analyse vor dem Völkerrecht Bestand haben kann.

1. Die völkerrechtliche Fragestellung

Denn in der Auseinandersetzung um die Ostpolitik der sozialliberalen Koalition sind vor allem die beiden Verträge von 1970, nämlich der Vertrag vom 12. August 1970 mit der Sowjetunion (Moskauer Vertrag)[17]) und insbesondere der sogenannte Warschauer Vertrag vom 7. Dezember 1970 mit der Volksrepublik Polen[18]) als Grenzverträge gekennzeichnet worden, mit denen die Bundesrepublik zumindest die Anerkennung der Oder-Neiße-Linie als deutsche Ostgrenze, wenn nicht gar darüber hinaus die staatliche Teilung (Rest-)Deutschlands unterschreiben würde. So kam zum Beispiel Otto Kimminich in seiner umfangreichen Analyse des Moskauer Vertrages[19]) bei der Interpretation der Grenzbestimmungen im Hinblick auf die Oder-Neiße-Gebiete zu dem abschließenden Ergebnis: „Es bleibt keine andere Wahl, als dem Vertrag die Zessionswirkung zuzusprechen." Typischer noch als der Vertrag mit der Sowjetunion erscheint — schon seiner äußeren Anlage und seinem Aufbau nach — das Abkommen mit Polen als Grenzvertrag über die Oder-Neiße-Linie. Sein Artikel I lautet:

(1) Die Bundesrepublik Deutschland und die Volksrepublik Polen stellen übereinstimmend fest, daß die bestehende Grenzlinie, deren Verlauf im Kapitel IX der Beschlüsse der Potsdamer Konferenz vom 2. August 1945 von der Ostsee unmittelbar westlich von Swinemünde und von dort die Oder entlang bis zur Einmündung der Lausitzer Neiße und die Lausitzer Neiße entlang bis zur Grenze mit der Tschechoslowakei festgelegt worden ist, die westliche Staatsgrenze der Volksrepublik Polen bildet.

(2) Sie bekräftigen die Unverletzlichkeit ihrer bestehenden Grenzen jetzt und in der Zukunft und verpflichten sich gegenseitig zur uneingeschränkten Achtung ihrer territorialen Integrität.

---

17) BGBl. 1972 Teil II S. 354 ff.
18) BGBl. 1972 Teil II S. 362 ff.
19) Der Moskauer Vertrag — Eine völkerrechtliche Analyse, Hamburg (Hansischer Gildenverlag), 1972, VI + 118 Seiten, hier Seite 110. Zu dieser Arbeit ist freilich zu bemerken, daß sie im Dezember 1971 abgeschlossen wurde und demzufolge weder die Ratifikationsdebatte im Februar und April/Mai 1972 in Bundestag und Bundesrat noch auch die sogenannte Gemeinsame Entschließung vom 17. Mai 1972 (siehe unten S. 23) berücksichtigen konnte.

(3) Sie erklären, daß sie gegeneinander keinerlei Gebietsansprüche haben und solche auch in Zukunft nicht erheben werden.

Die Frage ist also, ob die oben dargelegten Aussagen des Grundvertragsurteils zur Deutschlandfrage vor derartigen, auf den ersten Blick eindeutig, ja doppelt abgesichert erscheinenden Vertragsbestimmungen bestehen können.

2. Zur Auslegung der Ostverträge

Das Bundesverfassungsgericht jedenfalls ist der Auffassung, daß seine im Grundvertragsurteil niedergelegten Aussagen zum verfassungsrechtlichen Deutschlandbegriff mit den beiden Ostverträgen von 1970 in Einklang stehen. Denn der Zweite Senat des Gerichts hat seine Aussagen ja in Kenntnis dieser Verträge getroffen, die beide rund vierzehn Monate vor Verkündung des Grundvertragsurteils völkerrechtlich in Kraft getreten waren[20]), und er stellt in der Urteilsbegründung (unter B IV 1)[21]) den Grundvertrag mit der „DDR" auch ausdrücklich in engen Zusammenhang mit den Verträgen von Moskau und Warschau.

Der Erste Senat hat diese Rechtsauffassung soeben in einem, den Beteiligten am 22. Oktober 1975 zugestellten Beschluß vom 7. Juli 1975[22]) bestätigt, mit dem er acht seit 1972 anhängige Verfassungsbeschwerden gegen die Vertragsgesetze zum Moskauer und zum Warschauer Vertrag verworfen hat. Damit hat das oberste Gericht der Bundesrepublik erstmals auch speziell zu der Frage Stellung genommen, ob die beiden Ostverträge von 1970 mit der Verfassung vereinbar sind. Der Erste Senat kommt dabei zu dem Ergebnis, daß grundrechtlich geschützte individuelle Rechtspositionen durch die Verträge nicht betroffen sind. Insbesondere schmälern die Verträge keine privaten Vermögensrechte und bewirken sie keinen Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit.

Zu einem solchen Schluß konnte das Gericht nur auf dem Boden der Feststellung kommen, daß der völkerrechtliche Status der deutschen Ostgebiete durch die Verträge nicht verändert worden sei. Insofern beruht die jetzige Entscheidung des Ersten Senats auf einer Auslegung der beiden Ostverträge, welche für die Deutschlandfrage durch das Grundvertragsurteil des Zweiten Senats vom 31. Juli 1973 bereits vorgezeichnet war. Der neue Beschluß

---

20) durch den in dem jeweiligen Artikel 5 beider Verträge vereinbarten Austausch der Ratifikationsurkunden am 3. Juni 1972

21) = BVerfGE 36 S. 20

22) BVerfGE 40 S. 141—179

nimmt auf dieses grundlegende Urteil auch ausdrücklich Bezug[23]) und bestätigt die fortbestehende Zugehörigkeit zu Deutschland nunmehr auch für die Oder-Neiße-Gebiete. Der Spruch stellt dazu fest, den beiden Verträgen „kann nicht die Wirkung beigemessen werden", „daß die Gebiete östlich von Oder und Neiße mit dem Inkrafttreten der Ostverträge aus der rechtlichen Zugehörigkeit zu Deutschland entlassen und der Souveränität, also sowohl der territorialen wie der personalen Hoheitsgewalt der Sowjetunion und Polens endgültig unterstellt worden seien"[24]).

Somit haben sich nunmehr beide Senate des Bundesverfassungsgerichts übereinstimmend zu der Auffassung bekannt, daß auch nach den Ostverträgen die Deutschlandfrage einschließlich der Oder-Neiße-Gebiete weiterhin völkerrechtlich offen ist. Das Gericht hat im Grundvertragsurteil zudem den Grundsatz bestätigt, daß unter mehreren möglichen Auslegungen bei von der Bundesrepublik geschlossenen völkerrechtlichen Verträgen diejenige Interpretation zu wählen ist, nach der der Vertrag vor dem Grundgesetz Bestand hat[25]). Somit spitzt sich die Problemstellung in unserem Zusammenhang auf die Frage zu, ob die oben zitierten Grenzbestimmungen des Warschauer Vertrages *im Wege verfassungskonformer Auslegung* noch dahin interpretiert werden können, daß hinter der dort bezeichneten „Grenzlinie", welche nach der übereinstimmenden Feststellung der beiden Vertragspartner „die westliche Staatsgrenze der Volksrepublik Polen bilden" soll, nach wie vor ein Teil Deutschlands liegt, wie unser Grundgesetz es fordert.

a) Die Nichtberührungsklausel

Zur Auslegung der beiden Verträge ist nun zunächst die Nichtberührungsklausel heranzuziehen, die im jeweiligen Artikel 4 bzw. IV der Verträge enthalten ist.

Sie lautet im Moskauer Vertrag:

> *„Artikel 4*
> *Dieser Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken berührt nicht die von ihnen früher abgeschlossenen zweiseitigen und mehrseitigen Verträge und Vereinbarungen."*

---

23) unter B I am Ende = BVerfGE 40 S. 163
24) unter B III 2 b = BVerfGE 40 S. 171
25) B II 2 = BVerfGE 36 S. 14

und im Warschauer Vertrag:

„Artikel IV

Dieser Vertrag berührt nicht die von den Parteien früher geschlossenen oder sie betreffenden[26]*) zweiseitigen oder mehrseitigen internationalen Vereinbarungen."*

Daß zu diesen nicht berührten „mehrseitigen internationalen Vereinbarungen" u. a. das Potsdamer Abkommen gehört, ist unbestritten[27]). Es ergibt sich auch schon durch einen reinen Textvergleich der vierten Artikel in beiden Verträgen: Gegenüber dem Wortlaut von Moskau sind im Warschauer Abkommen die drei Worte „oder sie betreffenden" hinzugefügt worden. Das war notwendig, wenn man auch vom Warschauer Vertrag das Potsdamer Abkommen (und die ihm voraufgegangenen alliierten Vereinbarungen und Erklärungen zur Besetzung Deutschlands) ausdrücklich als unberührt mit umfassen wollte. Denn im Gegensatz zur Sowjetunion waren weder Polen noch Deutschland am Potsdamer Abkommen als Partei beteiligt. Während im Moskauer Vertrag das Potsdamer Abkommen unter die von der Sowjetunion „früher abgeschlossenen mehrseitigen Vereinbarungen" einzuordnen war, mußte in Warschau daher eine ergänzende Formulierung eingefügt werden.

Um Bedeutung und Tragweite dieser Nichtberührungsklauseln zu erfassen, muß man sich daher einmal wieder vergegenwärtigen, was denn das Potsdamer Abkommen zur Deutschlandfrage besagt. Der erwähnte Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 7. Juli 1975 faßt es folgendermaßen zusammen[28]:)

„Die Gebiete östlich von Oder und Neiße sind ebenso wie das übrige Reichsgebiet in den Grenzen vom 31. Dezember 1937 von den Siegermächten bei Kriegsende nicht annektiert worden. Im Vorspruch der ‚Erklärung' vom 5. Juni 1945, welche die Regierungen des Vereinigten Königreichs, der Vereinigten Staaten von Amerika und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken sowie die provisorische Regierung der Französischen Republik ‚in Anbetracht der Niederlage Deutschlands und der Übernahme der obersten Regierungsgewalt hinsichtlich Deutschlands' [29]*) abgegeben haben, heißt es: ‚Die Übernahme ... der besagten*

---

26) Hervorhebung durch den Verfasser
27) ausführlich z. B. Kimminich, Moskauer Vertrag (siehe Anm. 19) S. 88
28) unter B I 1 = BVerfGE 40 S. 157
29) Text bei Dietrich Rauschning, Verträge und andere Akte zur Rechtsstellung Deutschlands, Taschenbuch-Reihe Jura bei Goldmann, München, o. J. (1975), S. 39 ff.

Regierungsgewalt und Befugnisse bewirkt nicht die Annektierung Deutschlands' (Amtsblatt des Kontrollrats in Deutschland, Ergänzungsblatt Nr. 1, S. 7). Auf der Potsdamer Konfernz (Juli/August 1945) kamen Großbritannien, die Sowjetunion und die Vereinigten Staaten von Amerika überein, die deutschen Gebiete östlich von Oder und Neiße einer Sonderregelung zu unterwerfen, die von der im übrigen Reichsgebiet eingerichteten Besatzungsherrschaft deutlich abwich. Nach den Ziffern VI und IX des als ,Mitteilung über die Dreimächtekonferenz von Berlin' bezeichneten Protokolls vom 2. August 1945 (oft Postdamer Abkommen genannt) wurden die deutschen Ostgebiete ,vorbehaltlich der endgültigen Bestimmung der territorialen Fragen bei der Friedensregelung' teilweise unter sowjetische und teilweise unter polnische ,Verwaltung' gestellt (Amtsblatt des Kontrollrats in Deutschland, Ergänzungsblatt Nr. 1, S. 17 ff.)[30]).“

Dementsprechend haben alle Bundesregierungen seit 1949 in stetem Einklang mit den Westmächten immer den Rechtsstandpunkt vertreten, daß die Oder-Neiße-Provinzen unverändert deutsches Staatsgebiet sind, welches Polen bzw. der Sowjetunion lediglich zur Verwaltung übergeben ist, und daß eine endgültige Festlegung der deutschen Ostgrenze erst in einem Friedensvertrag mit Gesamtdeutschland erfolgen kann. Hingegen hat Polen seit jeher die Auffassung vertreten, daß die Potsdamer Regelung in bezug auf die Oder-Neiße-Gebiete die konstitutive (rechtsbegründende) Gebietsübergabe darstelle, welche im Friedensvertrag lediglich noch (deklaratorisch) zu bestätigen sei.

Die in dieser Weise konkretisierte Aussage der beiden Artikel 4 bzw. IV, wonach der Moskauer bzw. Warschauer Vertrag von 1970 an den Potsdamer Festlegungen zur Rechtsstellung Deutschlands nichts ändern, sie „nicht berühren“ sollen, erhält also den alten Streit insbesondere mit Polen über die rechtliche Bedeutung der Potsdamer Regelung zur Gebietsfrage aufrecht und nimmt die Kontroverse über den Rechtsstatus der Gebiete in das neue Vertragsverhältnis hinein. Von seinem Artikel IV aus betrachtet, verliert der Warschauer Vertrag somit den Charakter eines Grenzvertrages und erscheint vielmehr als eine Einigung über den Gewaltverzicht in den gegenseitigen Beziehungen (Art. II) und über die Bereitschaft zum Ausbau der Zusammenarbeit (Art. III) auf der Grundlage der wechselseitigen Respektierung („Außerstreitstellung“) der gegensätzlichen Standpunkte in der Gebietsfrage.

---

30) Text bei Rauschning, a. a. O., S. 46 ff.

b) Der offene Dissens in der Aussage zur Oder-Neiße-Linie

Nun gibt es Stimmen, welche dem vergleichsweise unscheinbaren, kurzen Artikel IV ein derart neutralisierendes Gewicht gegenüber dem umfangreichen und auch durch seine Spitzenstellung am Anfang des Warschauer Vertragswerkes hervorgehobenen Artikel I mit den Grenzaussagen nicht zuerkennen mögen. Sie übersehen, daß der Dissens (die mangelnde Einigung) über die rechtliche Qualität der Potsdamer Regelung auch bereits im Artikel I selbst niedergelegt ist, nämlich in der Formel über die „bestehende Grenzlinie, deren Verlauf (angeblich)[31]) im Kapitel IX der Beschlüsse der Potsdamer Konferenz ... festgelegt worden" sei. Der in Potsdam festgelegte Verlauf der Oder-Neiße-Linie weicht aber in einem wesentlichen Punkt entscheidend von der „bestehenden Grenzlinie" ab: Nach der Potsdamer Regelung verlief die Linie an der Odermündung nämlich ostwärts von Stettin, so daß diese Stadt von der Größe Wuppertals und ihr Umland zum Gebiet der heutigen „DDR" gehörte, während nach der „bestehenden Grenzlinie" Stettin zum polnischen Verwaltungsgebiet geschlagen ist.

Schon dieser unauflösliche Widerspruch über den genauen Verlauf der Grenzlinie beweist, daß es sich angesichts einer derartigen Bestimmung um einen Grenzvertrag nicht handeln kann. In ihrer Denkschrift, welche die Bundesregierung dem Warschauer Vertrag bei der Einbringung des Vertragsgesetzes im Bundesrat[32]) beigegeben hat, führt sie denn zu Art. I auch aus: „Die Formulierung des Absatzes 1, in dem der Verlauf der Grenzlinie unter bezug auf die Beschlüsse der Potsdamer Konferenz beschrieben wird, ist so gefaßt, daß die unterschiedlichen Standpunkte beider Seiten zur rechtlichen Bedeutung des Potsdamer Abkommens unberührt bleiben."

Bei sorgfältiger Betrachtung ergibt also bereits der Wortlaut der Grenzaussage in Art. I selbst den Fortbestand der auseinanderklaffenden Auffassungen in der Statusfrage der Gebiete. Das widerlegt zugleich Interpretationsversuche, welche in den Grenzbestimmungen des Vertrages von Warschau eine Unterwerfung der Bundesrepublik Deutschland unter die polnische Bewertung der Potsdamer Regelung sehen wollten. Dazu stellt die Denkschrift der Bundesregierung ausdrücklich fest: „Den Potsdamer Beschlüssen selbst wird durch Artikel I Abs. 1 von deutscher Seite nachträglich keine andere und weitergehende rechtliche Bedeutung zuerkannt, als sich aus dem Wortlaut dieser Beschlüsse und aus den Umständen ergibt, unter denen sie zustande gekommen sind."

---

31) Klammer = Hinzufügung des Verfassers
32) Bundesrats-Drucksache Nr. 722/1971 Seite 10 ff.

c) Die Frage der völkerrechtlichen Kompetenz

Unabhängig von der reinen Wortinterpretation ist bei der Auslegung eines Vertrages auch zu prüfen, ob die handelnden Parteien für die im Vertrag getroffenen Vereinbarungen überhaupt kompetent, d. h. rechtlich dazu in der Lage waren. Andernfalls — bei Verfügungen durch Nichtberechtigte — würden nämlich selbst von den Parteien gewollte Rechtswirkungen nicht eintreten.

Selbst wenn die Verträge von Moskau und Warschau nach dem Willen der Parteien und nach dem Wortlaut der Vertragstexte — was nicht der Fall ist, wie soeben unter a) und b) ausgeführt — Verfügungen über deutsches Staatsgebiet enthalten sollten, so dürfte man nicht einfach deshalb, weil es ja so im Vertragstext steht, davon ausgehen, daß diese Verfügungen auch wirksam seien. Es müßte vielmehr weiter gefragt werden: War die Bundesrepublik zu derartigen Verfügungen überhaupt befugt?

Seit der Übernahme der obersten Regierungsgewalt in Deutschland durch die vier Hauptsiegermächte mit ihrer Berliner Erklärung vom 5. Juni 1945 „in Anbetracht der Niederlage Deutschlands"[33]), war Deutschland ein zwar rechtsfähiges, aber nicht handlungsfähiges Völkerrechtssubjekt, d. h. ein Rechtssubjekt ohne völkerrechtliche Handlungsfähigkeit[34]). Durch den am 5. Mai 1955 in Kraft getretenen Deutschlandvertrag[35]) zwischen der Bundesrepublik und den drei Westmächten wurde das Besatzungsregime in Westdeutschland beendet und in Artikel 1 Abs. 2 des Vertrages festgestellt: „Die Bundesrepublik wird demgemäß die volle Macht eines souveränen Staates über ihre inneren und äußeren Angelegenheiten haben." Diese durch den Deutschlandvertrag für die Bundesrepublik errungene „volle Souveränität" wurde indes durch den folgenden Vorbehalt in Artikel 2 des Vertrages beschränkt: „Im Hinblick auf die internationale Lage, die bisher die Wiedervereinigung Deutschlands und den Abschluß eines Friedensvertrages verhindert hat, behalten die Drei (West-)[36])Mächte die bisher von ihnen ausgeübten oder innegehabten Rechte und Verantwortlichkeiten in bezug auf

---

33) Text bei Rauschning, S. 39 ff.

34) vgl. oben Seite 7. Diese Ansicht hatte sich in Lehre und Rechtsprechung übrigens schon vor Gründung der Bundesrepublik durchgesetzt; vgl. statt vieler Friedrich Klein, Neues Deutsches Verfassungsrecht, Frankfurt (Main), Hirschgraben-Verlag, Juli 1949, Seite 35, mit Nachw.

35) Text bei Rauschning, S. 70 ff.

36) Hinzufügung durch den Verfasser

Berlin und auf Deutschland als Ganzes einschließlich der Wiedervereinigung Deutschlands und einer friedensvertraglichen Regelung."

Diese alliierten Vorbehaltsrechte und Verantwortlichkeiten in bezug auf Deutschland als Ganzes sind bis heute nicht abgelöst worden. Begreift man sie mit der Mehrheitsmeinung in der Literatur und wohl auch mit der Bundesregierung[37]) als echten Souveränitätsdefekt, so mangelt es der Bundesrepublik für Willenserklärungen über Deutschland als Ganzes betreffende Fragen an der völkerrechtlichen Kompetenz. Die Bundesrepublik kann über derartige Fragen dann nicht wirksam verfügen. Etwaige trotz mangelnder Kompetenz getroffene vertragliche Vereinbarungen könnten die betreffenden Rechtswirkungen nicht entfalten, selbst wenn sie von den Vertragspartnern übereinstimmend gewollt wären.

d) Der Notenwechsel mit den Westmächten zum Warschauer Vertrag

Versteht man die alliierten Vorbehalte mit einer Minderheitsmeinung hingegen lediglich als vertraglich ausbedungene Rechte, so würde eine Absprache der Bundesrepublik mit einem Drittstaat über Deutschland als Ganzes betreffende Fragen lediglich eine Vertragsverletzung gegenüber den Westmächten darstellen, ohne daß die Absprache selbst deswegen unwirksam wäre. Jedoch hat die Bundesregierung im Warschauer und ebenso im Moskauer Vertrag gar keine Deutschland als Ganzes betreffende Fragen regeln w o l l e n. In der bereits erwähnten Denkschrift zum Warschauer Vertrag teilt sie dazu mit: „Die polnische Regierung hat den Vertrag in Kenntnis der rechtlichen Vorbehalte unterschrieben, die in den Vertragsverhandlungen von deutscher Seite im Hinblick auf die Grenzfrage immer wieder betont worden sind und die in Artikel IV des Vertrages sowie in dem Notenwechsel mit den Drei Mächten zum Ausdruck kommen." Hier wird also von der Bundesregierung der enge Zusammenhang bestätigt, welcher zwischen den Aussagen zur Grenzfrage in Artikel I und der Nichtberührungsklausel von Artikel IV zu sehen ist.

Zusätzlich wurde in einem Notenwechsel vom 19. November 1970 mit den drei Westmächten übereinstimmend klargestellt, daß die Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte für Berlin und für Deutschland als Ganzes durch den Warschauer Vertrag nicht berührt werden „und nicht berührt

---

37) vgl. die Formulierung der Note vom 19. Nov. 1970 zum Warschauer Vertrag, die weiter unten noch behandelt wird.

werden können". In der Denkschrift heißt es ergänzend dazu: „Die Bundesregierung will und kann ein wiedervereinigtes Deutschland durch den Vertrag nicht binden." All dies belegt, daß die Bundesregierung bei den Verhandlungen mit Polen gar keinen Vertragswillen über Deutschland als Ganzes betreffende Fragen hatte und dies gegenüber dem Vertragspartner auch klargestellt hat. Selbst wenn man also der Bundesrepublik mit der Mindermeinung die völkerrechtliche Kompetenz für Deutschland als Ganzes berührende Regelungen zuerkennen will, bleibt — ausweislich des Notenwechsels mit den Westmächten zu beiden Verträgen, des zum Moskauer Vertrag übergebenen „Briefs zur deutschen Einheit" und der Aussagen der Bundesregierung in den Denkschriften zu beiden Verträgen[38]) — die Tatsache, daß die Bundesregierung beim Abschluß der beiden Ostverträge von 1970 einen darauf gerichteten Vertragswillen jedenfalls nicht hatte und entsprechende Verfügungen durch die beiden Verträge daher nicht erfolgt sind.

Das wurde im Zusammenhang mit der Ratifikation der beiden Verträge noch einmal durch die vom Deutschen Bundestag am 17. Mai 1972 einstimmig bei fünf Enthaltungen verabschiedete *Gemeinsame Entschließung*[39]) bekräftigt, welche sich der Bundesrat am 19. Mai 1972 zu eigen machte. Ihr Text ist den beiden Vertragspartnern, Sowjetunion und Volksrepublik Polen, anschließend noch vor Austausch der Ratifikationsurkunden auf diplomatischem Wege übermittelt worden[40]).

---

38) Aus Raummangel mußte hier von einer entsprechenden Analyse der Texte zum Moskauer Vertrag weitgehend abgesehen werden. Sie führt jedoch zu dem gleichen Ergebnis.

39) Text bei Rauschning, S. 176/177

40) Zum Verfahren der Übermittlung siehe die Antwort der Bundesregierung vom 12. Juni 1972 auf eine Kleine Anfrage der CDU/CSU-Fraktion im Bundestag — BT-Drucksache VI/3540

e) Die Stellungnahme des Bundesverfassungsgerichts

Ebenso interpretiert jetzt auch das Bundesverfassungsgericht in seinem jüngsten Beschluß vom 7. Juli 1975 die Ausgangslage der Bundesregierung und den Inhalt der Verträge hinsichtlich der Frage der Verfügung über deutsches Staatsgebiet. Dabei nimmt der Senat zum Problem der völkerrechtlichen Kompetenz und Souveränitätsbeschränkung der Bundesrepublik Deutschland selbst nicht Stellung. Er stellt dazu lediglich fest:

„Die Bundesregierung ging überdies bei Abschluß der Ostverträge in einer für die Vertragspartner erkennbaren Weise davon aus, daß sie nicht befugt gewesen sei, eine ... Verfügung über den rechtlichen Status Deutschlands im Sinne einer friedensvertraglichen Regelung zu treffen. Sie hat sich dabei auf die Gesamtverantwortung bezogen, welche die vier Mächte für Deutschland als Ganzes tragen. Diese Gesamtverantwortung der vier Mächte ist zuletzt in dem Abkommen über Berlin vom 3. September 1971 erneut bestätigt worden. Die drei Westmächte haben auf diese gemeinsame Verantwortung auch in ihren Noten zum Moskauer und Warschauer Vertrag hingewiesen.“[41])

Das Gericht setzt sich mit dieser Rechtsauffassung der Bundesregierung nicht weiter auseinander, sondern stellt alsdann ebenfalls auf den zum Ausdruck gebrachten *mangelnden Willen* ab, mit den Ostverträgen über deutsches Staatsgebiet zu verfügen; es führt dazu[42]) aus:

„Der Wille der Bundesrepublik, bei den Grenzregelungen der Verträge von Moskau und Warschau nicht über den territorialen Status Deutschlands zu verfügen, war auch für die Vertragspartner erkennbar und hat sogar seinen Niederschlag in den Verträgen selbst gefunden. Nach Art. 4 des Moskauer Vertrages bleiben die von den Vertragspartnern früher abgeschlossenen zweiseitigen und mehrseitigen Verträge und Vereinbarungen unberührt. Hierzu gehören auch die Abkommen, aus denen sich die Rechte und Verantwortlichkeiten der vier Mächte in bezug auf Deutschland als Ganzes ergeben. Die drei Westmächte haben sich in dem Notenwechsel mit der Bundesrepublik ihre Rechte bezüglich Deutschlands als Ganzem gerade im Hinblick auf die Verträge von Moskau und Warschau vorbehalten. Dieser Notenwechsel ist in das Verfahren bei Abschluß des Moskauer Vertrages eingeführt worden; die deutsche Ratifikationsurkunde

---

41) unter B III 2 b = BVerfGE 40 S. 172
42) unter B III 2 b = BVerfGE 40 S. 173

bezieht sich ausdrücklich auf das Zustimmungsgesetz vom 23. Mai 1972, dessen Bestandteil zusammen mit dem Text des Moskauer Vertrages und anderer Urkunden auch die Noten der drei Westmächte sind. Dadurch haben die Noten der drei Westmächte auch im Verhältnis zur Sowjetunion rechtliche Bedeutung erlangt. In ähnlicher Weise ist beim Warschauer Vertrag verfahren worden."

3. Ergebnis: territorial konkretisierter Gewaltverzicht

Das Bundesverfassungsgericht sieht es also genauso: Der Theorienstreit über den Umfang der Souveränität der Bundesrepublik Deutschland führt hier zu keinem unterschiedlichen Ergebnis. In jedem Falle stellt sich der Warschauer Vertrag dar als eine Einigung der beiden Seiten auf Gewaltverzicht und Ausbau der gegenseitigen Beziehungen t r o t z und auf der Grundlage des Fortbestehens der Meinungsverschiedenheit über den gegenwärtigen Rechtsstatus der Oder-Neiße-Gebiete. Dabei kommt dem Artikel I des Vertrages die schwerwiegende Bedeutung zu, ausdrücklich auch die Oder-Neiße-Gebiete in den Gewaltverzicht von deutscher Seite einzubeziehen. Das ist zwar, politisch betrachtet, keine Neuerung. Denn seit Bestehen der Bundesrepublik haben alle Bundesregierungen den Einsatz gewaltsamer Mittel zur Lösung der Deutschland- und der deutschen Ostfrage abgelehnt, und die deutschen Heimatvertriebenen als die hier Hauptbetroffenen haben als erste gesellschaftliche Gruppe in der Bundesrepublik überhaupt bereits in ihrer Stuttgarter Charta vom 5. August 1950 jeglicher Gewaltanwendung in den Beziehungen zu unseren osteuropäischen Nachbarländern abgeschworen.

Aber es gehört nicht viel Phantasie dazu, sich vorzustellen, daß die ausdrückliche Einbeziehung der Oder-Neiße-Frage in den deutschen Gewaltverzicht gegenüber Polen für die polnische Seite ein entscheidender Punkt war. Denn schließlich ist der Verzicht auf jegliche Gewaltanwendung bei dem Ziel der Rückgewinnung von — aus deutscher Sicht — rechtswidrig fremdbesetztem eigenem Staatsgebiet ja nun nicht selbstverständlich. Und in der Tat war die Bundesrepublik — trotz aller entsprechenden Verpflichtungen im Rahmen des westlichen Bündnisses und trotz aller Proklamationen der Friedfertigkeit — bisher Polen unmittelbar gegenüber vertraglich, und das heißt rechtswirksam, nicht zum Gewaltverzicht verpflichtet; schon gar nicht im Hinblick auf den Streitfall Oder-Neiße.

Daher hat ein derart territorial konkretisierter, auf die streitigen Gebiete bezogener, vertraglich festgeschriebener Gewaltverzicht schon seinen guten Sinn und sein eigenes Gewicht. Aus diesem Grund bedarf es keiner Versuche, mehr in den Vertrag hineinzulesen, als — zumindest von deutscher Seite — gewollt war. Zu der gleichen rechtlichen Bewertung der Grenzaussagen im Warschauer und auch im Moskauer Vertrag kommt übrigens bereits vor dem Karlsruher Grundvertragsurteil in einer 1973 erschienenen, umfassenden Analyse beider Verträge der (damalige) Abgeordnete Dr. Claus Arndt[43]), der als Rechtsexperte der SPD-Fraktion im Bundestag Berichterstatter des Rechtsausschusses zu den Verträgen war und daher als besonders informiert in dieser Sache gelten muß.[44])

Es soll nicht bestritten werden, daß die Grenzaussagen beider Verträge, insbesondere wenn man die Begleitdokumente vernachlässigt, möglicherweise auch einer anderen als der hier vertretenen Auslegung zugänglich sind. Eingedenk des vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten, oben[45]) bereits erwähnten Grundsatzes, daß bei mehreren möglichen jedenfalls die verfassungskonforme Auslegung eines völkerrechtlichen Vertrages zugrunde zu legen ist, wird man aber wohl sagen müssen, daß zumindest die Staatsorgane, Behörden und Gerichte der Bundesrepublik Deutschland an die hier vertretene Interpretation gebunden sind. Denn nur bei dieser Auslegung können die Verträge vor den Feststellungen Bestand haben, welche das Bundesverfassungsgericht im Grundvertragsurteil zum Deutschlandbegriff des Grundgesetzes getroffen hat und die im ersten Teil dieser Betrachtung dargelegt worden sind.

---

43) Die Verträge von Moskau und Warschau, Bonn-Bad Godesberg (Verlag Neue Gesellschaft), 1973, 216 Seiten

44) Auf eine weitergehende Auswertung der Literatur mußte hier verzichtet werden. Im Ergebnis ebenso wie hier zum Moskauer Vertrag auch Helmut Steinberger, „Völkerrechtliche Aspekte des deutsch-sowjetischen Vertragswerks vom 12. August 1970“ in Zeitschrift für ausländ. öff. Recht u. Völkerrecht, Bd. 31 (1971), S. 63 ff., hier S. 101

45) vorn Seite 17

Als Ergebnis bleibt demnach festzuhalten:

Die Grenzbestimmungen der beiden Ostverträge von 1970 stellen sich bei Würdigung aller Umstände als territorial konkretisierter Gewaltverzicht dar. Bei dieser Interpretation stehen die Verträge im Einklang mit dem Grundgesetz, das auf dem Fortbestand Deutschlands innerhalb seiner völkerrechtsgemäßen Vorkriegsgrenzen unter Einschluß der Oder-Neiße-Gebiete beruht. Die Staatsorgane und Behörden der Bundesrepublik sind an diese allein verfassungskonforme Auslegung der Verträge ebenso gebunden wie an das vom Bundesverfassungsgericht im Grundvertragsurteil erneut bekräftigte Wiedervereinigungsgebot des Grundgesetzes. Die Wiederherstellung der Einheit des deutschen Gesamtstaates bleibt Verfassungsauftrag und damit ein vorrangiges Ziel der deutschen Außenpolitik. Uns allen aber bleibt als Staatsbürgern die Aufgabe, den Wiedervereinigungswillen und gesamtdeutsches Bewußtsein im deutschen Volk wachzuhalten.